

# LA POLÍTICA MARÍTIMA DE SUDÁFRICA

ANDRIES PETRUS PUTTER\*

Vicealmirante

## I. EXPOSICIÓN DEL PROBLEMA

Para empezar, Sudáfrica no cuenta con una política marítima nacional deliberada y coherente. A primera vista, esta declaración parecería sugerir que, comparándola con otras naciones, a la República le falta una característica que debería poseer. No obstante, esto no es enteramente cierto. Un detenido estudio de lo que se entiende por política marítima nacional demostrará que el país no es el único que carece de ella. Verdaderamente, es probable que aquellos países que poseen y persiguen una política definida pertenezcan a un grupo muy pequeño de naciones dotadas de características similares.

Una política marítima nacional abarca literalmente todo el espectro de las actividades marítimas de un país. Esto implica la utilización del mar en todos sus aspectos, desde el uso que hace de él por placer el marino de fin de semana y su correspondiente infraestructura, en un extremo, pasando por las aplicaciones comerciales cada vez mayores de las flotas pesqueras, la explotación del lecho del mar, el comercio mercantil y sus infraestructuras de apoyo, para culminar, en el otro extremo, en el poderío marítimo militar.

Si fuera posible tratar en forma separada los diversos usos del mar, las naciones podrían encontrarse espontáneamente aumentando al máximo su interés marítimo en general, respondiendo individualmente a las necesidades de cada uno. Sin embargo, no podemos considerar la utilización del mar de manera tan simple. Los diversos usos que hace de él una nación se entremezclan para presentar una red aparentemente inextricable de actividades interrelacionadas, por lo que no es de extrañar que, generalmente, a cada una se le deje seguir su curso. Muy pocos países reconocen la necesidad de desarrollar los intereses marítimos como una preocupación mundial. Es por eso que algunos países no logran la utilización más ven-

\* El autor es Comandante en Jefe de la Armada de Sudáfrica.

tajosa del mar, en tanto que otros sí la logran, por ejemplo la Unión Soviética y, en menor grado, Estados Unidos y Japón.

En el interés nacional, el sistema de libre empresa tiende a empeorar el desarrollo del poderío naval. En el sistema de libre mercado, a los gobiernos no les agrada imponer leyes que la industria privada pueda interpretar como intervención en la economía, y los intereses nacionales son frecuentemente difíciles de reconciliar con los márgenes de utilidades de las sociedades. Cuando las naciones han aprovechado intencionalmente su capital marítimo y han coordinado su explotación, invariablemente han prosperado.

Gran Bretaña, que una vez fuera una de las principales potencias mundiales, comprendió esto y desarrolló el poderío naval necesario para asegurar la ambición imperialista y el comercio floreciente. No es probable que los gobiernos de aquellos tiempos hubieran reconocido en este desarrollo del poderío naval y sus aplicaciones una política marítima nacional. Pero lo importante es que dicha política existió realmente. Si bien es cierto que los días de desenfrenado expansionismo como expresión de ambición imperialista sin oposición desaparecieron hace ya algún tiempo, las lecciones del pasado no han sido desechadas por la Unión Soviética. Ella ha reconocido la utilidad del poderío naval en su afán por dominar el mundo y las ventajas que resultan de la organización de todos los recursos marítimos del país hacia ese propósito. Las naciones occidentales, por el contrario, son más bien pasivas en este sentido.

Las razones para ello se pueden comprender fácilmente. Han sido más bien los principios de gobierno democráticos, que los autocráticos, los que han hecho que el poderío naval de las naciones occidentales se haya desarrollado principalmente en el sentido comercial, durante los períodos de paz. Por lo general, se considera que es más económico adquirir el componente militar concomitante, que es de alto costo, a través de alguna forma de defensa colectiva. Este enfoque es válido siempre que no exista ninguna urgencia real de expansión territorial y que la contribución colectiva sea adecuada para permitir a las naciones aliadas algún grado de libertad respecto de la coordinación total de los recursos. No obstante, dada la ambición soviética, ninguna nación del mundo occidental o libre está realmente en estado de paz y la ausencia de cualquier requisito para que una nación aumente al máximo sus recursos marítimos es un lujo que sólo se pueden dar naciones muy poderosas o totalmente seguras. Ciertamente, ésta no es la prerrogativa de las naciones más pequeñas y aisladas, y

en este sentido, Sudáfrica está cada vez más consciente de sus propias limitaciones.

## 2. LA SITUACIÓN DE SUDÁFRICA

Sería satisfactorio y a la vez alentador si se pudiera decir que la República hacía mucho tiempo que había reconocido la necesidad de coordinar su esfuerzo marítimo y que ya había incluido esto dentro de alguna amplia política marítima nacional y las políticas subordinadas que la acompañan. Sin embargo, no ha sido así. Siendo una nación occidental, en concepto y en la práctica, la República simplemente se contentó hasta hace poco tiempo con permitir el desarrollo del poderío naval, siguiendo así la práctica común. Este enfoque tan libre fue ocasionado en parte por la protección que el Acuerdo de Simonstown (Simonstown Agreement) parecía ofrecer, junto con la creencia de que Sudáfrica formaba parte de una alianza militar nacional con el Occidente en general. A pesar de los acontecimientos políticos locales y mundiales de los últimos años y la amenaza que ellos significan para el futuro bienestar de la República, sólo una parte relativamente pequeña de la comunidad prevé la necesidad de seguir un plan de acción para mejorar el poderío marítimo del país. Como resultado de esto, surgen las siguientes interrogantes:

- ¿Necesita realmente Sudáfrica desarrollar un sistema para mejorar su poderío marítimo?
- ¿Tiene la capacidad suficiente para ser una potencia marítima?

Si tomamos primero la segunda interrogante y nos valemos de la opinión de Mahan<sup>1</sup> como criterio para evaluar los requisitos con que cuenta la República para aspirar a un poderío marítimo, el país presenta las siguientes condiciones:

Tiene fácil acceso a los océanos del mundo y está, además, en posición dominante en una ruta comercial de importancia: la ruta oceánica principal de las naciones occidentales entre el Océano Indico y el Océano Atlántico.

<sup>1</sup> REITZEL, William, "Mahan on Use of the Sea" en B. Mitchell Simpson (ed), *War, Strategy, and Maritime Power*, Rutgers, University Press, Nueva Jersey, 1977. p. 98.

Posee puertos muy desarrollados que comunican fácilmente una región interior productiva con sus fronteras marítimas, y cuenta con una extensa zona interior económicamente diversificada, una población numerosa y activa y una estructura política que fomenta la energía productiva y el empuje hacia el exterior.

Los parámetros de Mahan son simplemente los elementos básicos para el desarrollo del poderío marítimo. Si agregamos a ellos las características de complementación que tiene Sudáfrica, como la abundancia de materia prima que favorece a la industria, y la capacidad que tiene el país para la empresa comercial, queda poca duda respecto de que la República tenga la capacidad para emerger como una potencia marítima.

Si bien el empuje hacia el exterior de la nación debería alentarla naturalmente a expandir su poderío marítimo, el problema es si éste necesita o no desarrollarse. A pesar del notable registro de expansión económica de Sudáfrica en los últimos treinta años, su industria marítima no ha avanzado al mismo paso. Es cierto que la flota mercante ha crecido como, en menor grado, lo ha hecho la industria de la construcción naval. Pero, ¿están los niveles alcanzados en el límite superior del potencial nacional? ¿Han crecido armónicamente las industrias marítimas de la nación? ¿Han estado, en realidad, apoyándose mutuamente para proporcionar un crecimiento rápido y de menor costo, al mismo tiempo que ayudando al interés nacional?

En la mayoría de los casos, la respuesta es negativa. La actividad comercial privada y los departamentos de gobierno por lo general se han preocupado por sus esferas específicas de interés, progresando de acuerdo con sus propias necesidades; lo que no es extraordinario, sino que sólo refleja el sistema occidental de libre empresa. Es algo antieconómico, sin embargo —y donde el tiempo y los recursos financieros no son ilimitados— la resolución mutua de sus necesidades acerca de algún punto de referencia común para la planificación y ejecución seguramente conduciría a una utilización más económica de los recursos.

Sin embargo, no deberá confundirse la referencia de planificación común con el control central. Este es el sello de los gobiernos socialistas autocráticos, cuyos registros abismales pasados en materias de esta naturaleza son bien conocidos. Como país comprometido con la libre empresa, Sudáfrica debería más bien lograr objetivos comunes mediante una política que aliente a las diversas agencias marítimas a coordinar sus esfuerzos.

La dirección de la industria y la administración de este país es suficientemente pragmática para hacerlo practicable. Las frecuentes alusiones al aislamiento económico de Sudáfrica son señales que la República no se puede dar el lujo de ignorar. Como economía insular, su libre utilización del mar es vital. La capacidad que tiene la República de garantizar esto constituye una medida de su poderío marítimo, entendido éste como "un sistema bien coordinado de actividad nacional, crucialmente relacionada con la vida y el bienestar de la nación"<sup>2</sup>. Las expresiones importantes aquí son "actividad nacional" y "crucialmente relacionada", las que ponen énfasis al esfuerzo de coordinación. Tomando en consideración la situación incierta del mundo libre en la actualidad y la posición igualmente débil de Sudáfrica, no es tanto un problema de si el país necesita desarrollar un sistema para mejorar su poderío marítimo, sino más bien de qué modo y dentro de cuánto tiempo debe hacerlo. El poderío marítimo incluye el "poderío naval" y la "fuerza naval", términos que se definen de la siguiente manera:

El poderío naval se refiere a los barcos, bases y sus auxiliares de apoyo<sup>3</sup>. En el contexto sudafricano, la principal preocupación por el momento es asegurar y mantener una capacidad de conducción propia que pueda, por lo menos, satisfacer las necesidades estratégicas del país.

La fuerza naval consiste en una armada<sup>4</sup>. Ella tiene por objeto asegurar la integridad del poderío naval de la República, y también proporcionar los medios para no permitir la libre utilización del mar a aquellos que lo usarían en acciones hostiles en contra de Sudáfrica.

De este modo, el poderío marítimo tiene carácter nacional y ninguno de sus dos elementos puede, en verdad, desarrollarse de manera óptima independientemente del otro. Hasta ahora, el poderío naval de la República no se ha desarrollado de acuerdo con ningún objetivo nacional establecido. Por otra parte, la fuerza naval se ha desarrollado hacia un objetivo, debido a su inherente carácter nacional. Este es obviamente un enfoque desequilibrado, reñido con la expresión "actividad nacional, crucialmente relacionada". El agente que reúna los diversos elementos de los intereses

<sup>2</sup> Ibid, p. 98.

<sup>3</sup> Ibid, p. 87.

<sup>4</sup> Ibid, p. 97.

marítimos de la República deberá ser una amplia política marítima nacional. Si bien ésta no existe en su integridad, muchos de sus elementos constituyentes ya se encuentran presentes en alguna forma u otra. Sin embargo, es más importante la creciente conciencia de la necesidad de atar los cabos sueltos en un nudo más efectivo.

La fuerza naval, a diferencia de su contrapartida, el poderío naval, por algún tiempo se ha desarrollado en términos de objetivos estratégicos definidos en Sudáfrica. Principalmente, dichos objetivos han sido inspirados por el continuo resquebrajamiento de las relaciones militares sudafricanas con las principales naciones occidentales, junto con la amenaza que para el país representa la creciente penetración soviética en la región del sur de África.

### 3. LA DEFENSA Y EL MAR

El componente marítimo de la Fuerza de Defensa Sudafricana, la cual incluye la Armada Sudafricana y el Comando de Aire y Mar de la Fuerza Aérea Sudafricana, es el organismo al cual se le ha confiado el logro de los objetivos estratégicos de la fuerza naval del país. Una mejor descripción de este aspecto de la política marítima nacional sería denominarlo política marítima de la Fuerza de Defensa Sudafricana. Esto constituye una distinción importante, ya que la Fuerza de Defensa es un comando unificado, cuyas políticas de aire, mar y tierra están estrechamente unidas entre sí y se encuentran inmersas en el plan general de políticas nacionales de la República. La política de fuerza naval, expresada como parte de la política global de la Fuerza de Defensa, es por lo tanto un componente del amplio enfoque gubernamental hacia la promoción de la estabilidad regional y la prosperidad total de Sudáfrica.

La política marítima de la Fuerza de Defensa abarca los siguientes objetivos:

- Óptima protección de los puertos comerciales y del transporte marítimo de la República.
- Reconocimiento de la importancia vital para la economía del comercio marítimo costero e internacional.
- Control de las aguas territoriales de la nación —Zona Económica Exclusiva— una vez que hayan sido declaradas, y del área de pesca, de manera de hacer cumplir la autoridad del gobierno.

- Control de las áreas ubicadas fuera de las aguas territoriales, en las que pueda ser necesario llevar a cabo operaciones contra una amenaza de la República.
- Apoyo de las iniciativas diplomáticas.

De estos objetivos, para el componente marítimo se han determinado dos propósitos generales:

- Protección del capital marítimo de la República, lo cual en efecto será el aporte de la fuerza naval, a fin de asegurar la integridad de las comunicaciones marítimas y la infraestructura.
- Defensa de la República contra una agresión originada en el mar o apoyada desde allí, lo que actualmente es el principal factor determinante de la capacidad de la fuerza naval total del país.

Estos objetivos tienen un carácter absolutamente militar y constituyen la función militar del componente marítimo. Esta es la función principal del componente y proporciona la única base para planificar la composición y el desarrollo de las fuerzas marítimas militares de la República. En los casos en que el cumplimiento de objetivos estratégicos exija que el componente marítimo actúe también dentro de una política para concentrar todos los recursos en la función principal, las funciones secundarias sólo se ejecutarán con la condición de que los requisitos para las funciones primarias se satisfagan en primer lugar. Por lo tanto, del componente marítimo emerge principalmente una fuerza de combate dedicada, con sólo una capacidad auxiliar para servicios del tipo costero.

Además, aun cuando las dos finalidades tienen como objetivo satisfacer las exigencias de la fuerza naval en general, a saber, el control de las propias comunicaciones marítimas y el rechazo de las del enemigo, se le está dando especial importancia a este último aspecto. Esto surge fundamentalmente del requisito de dedicarse activamente a las políticas marítimas de la Fuerza de Defensa, lo que implica que la situación debiera ser controlada más bien mediante medidas activas, antes que reactivas. Puesto que en general las medidas activas y de eliminación pueden ser consideradas sinónimos, se podría asumir que la posición del componente marítimo sería, en forma natural, una postura de disuasión y no de defensa. Sin embargo, a estos términos se les puede atribuir una diversidad de significados, y la política marítima de la Fuerza de Defensa usa una base sólida, no obstante su simpleza, para determinar la forma en que se deben diferen-

ciar. Partiendo de la premisa que las políticas siempre deben preocuparse de objetivos nacionales, no debiendo relacionarse simplemente con destrucción<sup>5</sup>, se recurre a los Principios de Guerra<sup>6</sup>. Algunos de dichos principios proporcionan una base útil para escoger objetivamente la manera de alcanzar los fines y, por consiguiente, para decidir el tipo de posición que se proyectará.

- El principio de selección y mantención del objetivo es entendido como la derrota del enemigo. A diferencia de lo que se pudiera creer a primera vista, el enemigo no está constituido por los Estados vecinos de la República, sino que por el imperialismo soviético, sus lacayos regionales y los elementos subversivos que ellos envían desde estas naciones para lograr los propósitos de sus propias políticas expansionistas. A este respecto, la política marítima no puede hacer contribuciones diarias de acción directa. Su labor es apoyar las iniciativas globales de la República en cuanto a la promoción de la cooperación y paz regionales. Una posición provocativa o de apropiación estaría en desacuerdo con el objetivo nacional.
- Se considera el principio de seguridad como el área base total desde la cual se dirigen las iniciativas nacionales tendientes a la paz regional. En su sentido más amplio, constituye la estructura marítima de la República en sí, sin la cual no podría sobrevivir el país ni las fuerzas marítimas militares.
- El principio de acción ofensiva es interpretado como la medida apropiada de fuerza aplicada en la mantención de la iniciativa de preservar el área base. Independientemente de su objetivo, cualquier política real debe ser aplicada para que tenga éxito. Puesto que la posición marítima de las Fuerzas de Defensa es evitar provocaciones, resulta esencial que la primera línea de defensa sea para controlar la situación en el mar. La mantención de la iniciativa es evidente para ejercer dicho control.

<sup>5</sup> ECCLES, Henry E. "The Basic Element of Strategy", en B. Mitchell Simpson (ed), *War, Strategy, and Maritime Power*, Rutgers, University Press, Nueva Jersey, 1977, p. 69.

<sup>6</sup> STARRY, General Don A. "The Principles of War", *Military Review*, Vol. 61, septiembre, 1981, p. 6-10.

A partir de estas consideraciones, es por lo tanto obvio que la posición del componente marítimo debe ser defensiva, antes que disuasiva. No obstante, la defensa no debe ser considerada sinónimo de una mentalidad de fortificación. La interpretación de defensa del componente marítimo debe ser considerada —en la medida que está inserta en las políticas marítimas de la Fuerza de Defensa— de la siguiente manera:

- De avanzada, tanto en el sentido geográfico como doctrinal. Según lo determinen las circunstancias, la defensa marítima comienza más allá de los límites inmediatos de la República. Este enfoque coincide tanto con la apreciación que surge de la capacidad de acción ofensiva, como del objetivo estratégico antes mencionado de disponer del control de áreas ubicadas más allá de las aguas territoriales para proseguir la guerra.
- De defensa, debido a lo cual la posición se adhiere a los principios de “defensa activa”, usando la terminología de la Fuerza de Defensa.

Esta posición de defensa activa también incluye el aspecto de disuasión. No existe exigencia alguna para que la posición de disuasión sea exhibida más allá de este nivel, puesto que Sudáfrica no tiene el más mínimo deseo de erigirse como una amenaza militar para la región. Los principios en los cuales se basa la posición de defensa, a fin de que sirva como disuasiva, son los siguientes:

- Capacidad de proseguir la guerra a todos los niveles más allá del primer nivel de defensa, poniendo énfasis en que exista la mezcla correcta de fuerzas, junto con su calidad y resistencia, y
- Resolución, es decir, voluntad de luchar y vencer.

La política marítima de las Fuerzas de Defensa ha estado hasta el momento relacionada principalmente con puntos de conflicto. A partir de la exigencia para dicha política de que debe apoyar las iniciativas diplomáticas, también surge la necesidad de que tenga una base lo suficientemente amplia para lograr estos propósitos. No obstante las pasadas desilusiones en las relaciones militares internacionales, la República permanece abierta a las apreciaciones militares efectuadas por naciones amigas, de las cuales resulten beneficios comunes. Aun cuando la política posea algún grado de flexibilidad en este respecto, necesariamente continuará adhiriéndose a ciertos principios básicos, a saber:

- La promoción de los propios intereses marítimos sudafricanos seguirá teniendo primerísima importancia. El valor de los otros intereses, en la medida que pueda beneficiar a la otra parte, deberá ser decidido por la nación en cuestión. Así, aun cuando los observadores y estrategias militares continúen analizando los problemas que afectan los intereses occidentales de defensa en Sudáfrica, en los casos que el poderío marítimo sudafricano pueda brindar aportes, estos asuntos pasarán forzosamente a un segundo plano frente a los problemas más urgentes de ese momento, en cuanto a la defensa marítima de la República misma.
- Esto último conlleva la necesidad de mantener una absoluta independencia en cuanto a la capacidad operacional de las fuerzas marítimas militares y a su libertad de acción en la defensa del país. Se deberá tener en cuenta aquellos casos en que la cooperación, e incluso alianzas, puedan contribuir a la capacidad de acción individual del componente marítimo. No obstante, esto no deberá dar como resultado el sacrificar dicha capacidad de acción en medida alguna, puesto que es una materia no negociable.

Como conclusión, se debe recordar que la política debe ser siempre dinámica, estar permanentemente bajo control, ser reevaluada y redefinida. Por el momento, la política marítima de la Fuerza de Defensa se adhiere a estos principios y, al igual que la declaración sudafricana en cuanto a su capacidad marítima, actualmente sirve para el propósito de superar adecuadamente su lugar en el equilibrio del poderío marítimo nacional. Por otra parte, el poderío naval demanda un enfoque más objetivo si se desea optimizar la contribución que es capaz de hacer.

El camino a seguir ahora es buscar reconocimiento, a todos los niveles, de la necesidad de contar con una política marítima nacional amplia y coherente, y de llevarla a la práctica. En el intertanto, la fuerza naval continuará desempeñando su papel dentro del poderío marítimo de la República y, al mismo tiempo, llamará la atención de todas las partes comprometidas a la necesidad de expandir con objetivos claramente definidos su contrapartida de poderío marítimo hasta la fecha descuidado.